

# Presupuesto público, violencia y gestión en México, 2000-2012

Fernando Gaona Montiel\*  
Guillermo Martínez Atilano\*\*

## Resumen

La violencia y la inseguridad requieren someterse a un análisis, no sólo desde una visión social, sino también desde una perspectiva económica y del presupuesto federal. Es necesario incorporar la violencia como un fenómeno que incide en la economía, a partir de la ausencia de políticas públicas y una estructura económica dominada por la informalidad, la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la escasez de oportunidades. Este reconocimiento del problema no limita avanzar sobre la distribución del presupuesto federal; empero, su crecimiento en términos reales en el periodo examinado, plantea un costo de seguridad pública que dificulta alcanzar mayores niveles de desarrollo.

**Palabras clave:** justicia distributiva, delitos, costos de seguridad, economía del bienestar

## Abstract

Violence and insecurity should be subject to an analysis not only from a social perspective but also from an economic perspective, including the federal budget. It is necessary to include violence as a phenomenon which affects the economy, taking as a starting point the absence of public policies and an economic structure dominated by a shadow economy, poverty, inequality, unemployment and lack of opportunities. The acknowledgement of this problem does not hinder an improvement in the distribution of the federal budget, but its growth in real terms during the period under consideration poses public security costs, making difficult to attain higher levels of development.

**Keywords:** distributive justice, crime, security costs, welfare economy



**IZTAPALAPA**

*Agua sobre lajas*

- \* Profesor invitado del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I) fgaona\_25@hotmail.com
- \*\* Profesor-investigador del Departamento de Economía de la UAM-I gma@xanum.uam.mx

FECHA DE RECEPCIÓN 09/04/12, FECHA DE ACEPTACIÓN 18/06/12

IZTAPALAPA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

NÚM. 72 • AÑO 33 • ENERO-JUNIO DE 2012 • PP. 89-108

[E]l continente americano ha vivido entre el sueño y la realidad, ha vivido el divorcio entre la buena sociedad que deseamos y la sociedad imperfecta en la que realmente vivimos. Hemos persistido en la esperanza utópica porque fuimos fundados por la utopía, porque la memoria de la sociedad feliz está en el origen mismo *de América*.

Carlos Fuentes, El espejo enterrado

## Introducción

No es fácil frenar el nivel de violencia cuando no se modifican ni eliminan las bases económicas en que reposa. La gestión del Estado y el freno de la violencia no es un rol exclusivo de la actuación del sistema de justicia y del presupuesto federal, mas no es posible fingir indiferencia ante la naturaleza humana, el grado de impunidad, de corrupción, el sistema de estímulos y no estímulos, y las fallas de coordinación institucionales, entre otras. Si bien la clave se ubica en el sistema de justicia, no es el propósito de este trabajo analizar sus avances y limitaciones, sino señalar que el redimensionamiento del Estado eliminó y delimitó muchas de sus funciones y capacidades.

Frente al crecimiento de la violencia, el gobierno, responsable de la formulación y ejecución de políticas públicas, no ha centrado la atención en el fortalecimiento de instituciones y la creación de mecanismos de prevención y vigilancia policiaca. La violencia es un medio para escalar al poder y la riqueza. Para Pastor (2008: 202), la falta de una *justicia distributiva* se convierte en violencia que desata mayor violencia. Se considera que la sociedad se desintegra en grupos de poder: “familias, mafias y bandas”, que luchan por ganar riqueza en favor de sus miembros. No aparecen todavía signos de rebelión de clase, ni evidencias de una reivindicación para un sector de la sociedad.

Hay desesperanza por una violencia que crece cruel y desafiante frente a una sociedad. El costo de oportunidad de un individuo por delinquir y alcanzar

mayor riqueza tiene relación con el alto nivel de impunidad y la escasa justicia. No es un problema que resida sólo en la desigualdad o distribución del ingreso, sino en la falta de valores morales y la inexistencia del Estado de derecho. En efecto, la forma de evitar la violencia es transformando la sociedad y el mundo criminal, no atribuibles sólo a principios éticos (Sorel, 2005).

Esta investigación se propone identificar los problemas del poder y de las instituciones para combatir el ascenso de la delincuencia. Se considera importante analizar la interdependencia entre violencia y debilidad institucional, pese a un creciente presupuesto público en materia de seguridad pública, así como el reflejo de una inadecuada coordinación institucional en lograr resultados y de gestión pública. No se aborda el problema de cómo la violencia se extiende y afecta los márgenes de la gobernabilidad, sino las limitaciones de la estructura económica; de una economía que, con la eficacia de las políticas públicas, no baja los incentivos de delinquir, cuando se elevan los costos de seguridad, el desempleo, la inequidad en la distribución del ingreso y la pobreza.

### **La economía de la violencia: mercados libres y libertad de elección**

La existencia de mercados competitivos se ha convertido en una condición necesaria para alcanzar la máxima utilidad o el bienestar social. Esto depende de si los individuos cuentan con las mismas funciones de utilidad y similares ingresos (Wicksell, 1934). Sin embargo, las sociedades difícilmente pueden cumplir con estos requisitos. Se encontraron innumerables casos en que, solos, los mercados libres no llevan al bienestar general, lo que justifica, según Henry Sidgwick (1883), la intervención gubernamental y obliga a redistribuir los estímulos individuales (cit. en Landreth y Colander, 1998: 436). Las instituciones son las que facilitan la estructura de incentivos de una economía (North, 1995), a fin de encauzar la dirección y la ejecución de las políticas públicas, con la idea de reforzar valores, principios morales, educación y moldear la conducta humana.

El caso de la seguridad pública, sin duda, es un bien público, cuyo proveedor –no necesariamente exclusivo– es el Estado. En tal situación, el mercado no opera para redistribuir los recursos, ni lo hace permanentemente de modo eficiente. La inexistencia de mercados se refiere a que no siempre que se produce algún bien tiene que existir su mercado, como en este caso. Musgrave (1959) descubrió los bienes preferentes –como la seguridad– que la sociedad no demanda,

pero que deben ser provistos y producidos por algún agente o el sector público, a pesar de que los individuos no estén dispuestos a pagar por ellos (cit. en Rosen, 2002: 50).

Ante la ineficiencia de los mercados, se requiere instrumentar mecanismos de una economía del bienestar, con implicaciones y criterios de elección racional por los individuos. Es el *óptimo de Pareto*: no es posible beneficiar a un individuo sin perjudicar a otro (Pareto, 1991); pero implica en esta conducta que los individuos no consideran la distribución del ingreso un problema, cuando sí lo es *socialmente*.

La estructura económica pesa sobre la actuación de los individuos, quienes sufren los vaivenes de los mercados. Hay que comprender que los individuos –como parte integrante de empresas o no– persiguen un interés privado; no exento de mecanismos y vinculaciones institucionales más amplias. Fue Rawls (1995) quien analizó el problema de la justicia distributiva,<sup>1</sup> toda vez que el individuo conserve su libertad de elección y el acceso a las oportunidades.

Una de las preocupaciones de un Estado consiste en resolver los procesos de violencia que, en México, parecen en ascenso y todavía irreversibles, mientras no exista coordinación entre instituciones y tampoco se cuente con una política de gestión integral y deliberada. Hay que partir de reconocer, primero, que, si bien existen programas de seguridad pública, éstos no parten del elemento principal: los recursos humanos, no sólo en su capacidad técnica, sino en su coordinación entre las acciones institucionales; y, segundo, que, no habiendo una instrumentación de estímulos económicos que cambie la conducta de los individuos, éstos se verán perdidos por las oportunidades que sí ofrecen las conductas delincuenciales, en términos de riqueza, poder y un alto nivel de impunidad.

La violencia no puede quedar como un mero estudio social, sin ver la relevancia de factores económicos que hacen más difícil su control y su impacto, así como los costos que están afectando inversiones y gastos en salud (Navarro y Pérez, 1991; Bobadilla *et al.*, 1995; Cruz *et al.*, 1997; Fiorentini y Peltzman, 1995; Funsalud, 1997; World Bank, 1997; Rubio, 1995, 1997a, 1997b, 1998). Es una cuestión de costo de oportunidad para los individuos que se encuentran al margen de los procesos de promoción social, dada su escasa utilidad en una economía formal. ¿Cuántas generaciones de jóvenes pierden oportunidades por el acrecentamiento de desigualdades, discriminaciones, injusticias, sin percibir cambios ostensibles desde hace tiempo? Para Simon (2001), no todo se puede referir a

<sup>1</sup> John Rawls propone la justicia distributiva, como mecanismo idóneo para la igualdad de oportunidades y que los menos favorecidos puedan elegir una mejor situación de bienestar.

individuos y mercados, sino a personas que buscan una mínima satisfacción. Se trata de cubrir las necesidades básicas e ir ajustando su conducta a otras satisfacciones y reconocimientos (Maslow, 1970), lo que finalmente implica un *estatus* social.

La teoría económica, prácticamente, no tiene respuestas en torno a la violencia. La realidad rebasa la ficción si se trata de crímenes atroces por bandas, fenómeno sin explicación en un solo paradigma económico. Sin embargo, reconocer esto nos lleva a recordar a Carlos Marx (1978: 37-38), que sostiene que el conjunto de las relaciones de producción y el modo de producción de la vida material de las sociedades influye en los procesos sociales, políticos e intelectuales. En el enfoque marxista, la realidad social predomina sobre la conciencia de los individuos, siendo su conducta un producto de los cambios en la base económica. Si bien no hay mención de la violencia, subyace un determinismo en los cambios sociales, que proviene de un patrón dinámico y profundo en la sociedad, a partir de las modificaciones en “las relaciones de producción”; lo que tiene que ver con los derechos de propiedad y la distribución de la riqueza. Esta vez el análisis económico queda limitado, porque en México la violencia y la lucha antidrogas van más allá.

Si la conciencia se explica por las contradicciones de la vida material, entonces hay una separación entre ésta y la vida material, con una mutua interdependencia. Existe una frecuente retroalimentación (*feedback*) entre una y otra. Para Max Weber (1987: 204), hay una conducta motivada por los *estados interiores* de los individuos, que exige una racionalidad, fincada en los “intereses materiales e ideales” que gobiernan las acciones de los hombres. Existe una conexión entre sociedad y mercado, lo que implica un orden social y económico, con igualdad de oportunidades o el despliegue del individualismo.

Las sociedades no pueden calificarse de imperfectas o no por no cumplirse una sociedad deseada,<sup>2</sup> que se concibe por su estructura social y forma de organización. Los individuos se orientan, por su interés particular, en una sociedad comercializada y atomizada por los mecanismos de mercado; se convierte en una sociedad de mercados, con reglas legales fijadas por intereses, tal como Weber (1964: 494) lo manifiesta: “Cuando el mercado se abandona a su propia legalidad, no repara más que en la cosa, no en la persona; no reconoce ninguna obligación de fraternidad ni de piedad.”

Los actos del mercado se rigen por leyes aceptadas por la sociedad. La actuación moral de los individuos no es prioridad. En la teoría económica, frente a la

<sup>2</sup> Carlos Fuentes (1992: 10) pensaba en sociedades deseadas frente a las sociedades imperfectas en que realmente se vive.

escasez, los productores y consumidores tienden a maximizar los resultados de sus elecciones. No obstante, existe una *racionalidad limitada* en cuanto a información, estructura y comportamiento de individuos (Simon, 1957); aunque sea insuficiente para explicar las decisiones en un contexto social. En realidad, los individuos no necesariamente buscan una solución *óptima*, porque implica costos e información no disponibles para todos.

El grado de violencia que se manifiesta en la naturaleza del hombre no tiene límites. Se da en otra lógica: el hombre muestra cada vez más una mayor capacidad de autodestrucción. No existe un interés de tipo económico, se mueve en la *ilógica*: la barbarie, la crueldad, la frustración y la codicia. En sus actos no se observan fronteras ni moral. Entre los grupos criminales se utilizan los castigos ejemplares y la brutalidad como una forma de conservar en su interior una fuerte disciplina (Sorel, 2005).

Hay un interés sociológico por observar la actuación de los individuos, pero la violencia, como fenómeno social,<sup>3</sup> no depende de la naturaleza interna ni de la mente de cada individuo. Un hecho social se estudia en sí mismo, por sus causas que lo producen, con independencia de las conciencias individuales (Durkheim, 1996). La sociedad cuenta con una estructura alrededor de un conjunto de intereses económicos, que manifiestan en el fondo sus verdaderas intenciones. Para Pinker (2003), la naturaleza humana no cambia y la mente humana trabaja muchas veces a *tabla rasa* mientras no reciba ninguna impresión ni ordene sus experiencias, tal como lo describían Platón y Aristóteles. No obstante, la mente se ha vuelto un misterio y de enorme complejidad cuando se trata de esclarecer el aumento en la tasa de criminalidad y de homicidios.

### *Costos de la violencia y sus efectos en la economía*

El Estado no puede quedar imposibilitado de enfrentar el amplio poder de las bandas y la delincuencia organizada. Regirse por el cumplimiento de las leyes y el poder del Estado no basta. No pretendo calificar el tipo de Estado, pero la práctica política le da prioridad al autoritarismo, el personalismo y el clientelismo. Con un Estado incapaz de ofrecer orden o reglas del juego social –*Estado anómico*– es imposible cumplir con las necesidades sociales, incluidas las de seguridad jurídica y el orden público (Waldmann, 2003), sobre todo si no se han

<sup>3</sup> Una regla del método sociológico consiste en tratar los “hechos sociales como cosas” (Durkheim, 1996).

establecido las políticas públicas adecuadas, que propicien estrategias y un control sobre la delincuencia y la seguridad pública.

Para Crozier (1964), las organizaciones son fundamentales en la instrumentación de acciones efectivas y en el “control social”. Las propias organizaciones tienen que ser dinámicas y proclives al cambio, evitar las resistencias burocráticas y permitir las relaciones de poder y las del “control social”. El núcleo se ubica, con certeza, en los costos y la elección de opciones. Hay que ir más allá de los costos contables, de lo que implica no resolver el problema de la delincuencia. Por consecuencia, las pérdidas se distribuyen de modo desigual, pero no dejan de afectar a los sectores productivos.

Indudablemente, la violencia tiene efectos negativos sobre las decisiones de inversión e inhibe la acumulación del capital.<sup>4</sup> A partir de los costos que causa a las empresas e individuos, la violencia estructural lleva a un menor crecimiento de la actividad productiva (Hofstetter, 1998). En la medida en que existen factores ligados a la violencia –como la corrupción, el narcotráfico, la delincuencia común y las bandas criminales– se diseminan los focos de la misma. Las decisiones de los agentes tienen que considerar sus efectos ante el aumento del riesgo y la incertidumbre.

Hay múltiples factores que inciden en los costos de la violencia, y éstos en la economía (figura 1). Las funciones de seguridad pública han sido afectadas por el redimensionamiento del Estado, ya que se han eliminado actividades estratégicas. En este núcleo del problema importa más el quehacer de las políticas públicas, si se consideran los efectos de la delincuencia: el impacto social, la caída de empleos, el cierre de empresas y la fuga de capitales. A esto se le suma la elevación de costos en las empresas y el ajuste de impuestos por el gasto improductivo en cuerpos policiacos, las inversiones en infraestructura (prisiones, oficinas, etcétera), mercancías robadas, costos por atención médica, gastos privados en seguridad y la pérdida de vidas y de capacidad humana a medida que crece el número de víctimas (Briceno-León y Pérez, 1999).

La actividad delictiva, como otra variable económica, tiene un efecto multiplicador sobre la sociedad; se extiende sin reparar en costos. Sin embargo, lo que tiene mayor impacto en la economía es lo relativo al debilitamiento del grado de confianza, la repercusión en bienes robados, los cambios y la falta de respeto a

<sup>4</sup> La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) reportó que el crimen organizado desalienta la inversión y provoca el cierre de empresas. En cinco años han dejado de operar 160 000 negocios (64 000 de ellos en 2011), principalmente en entidades de mayor incidencia delictiva (Camacho y González, 2012).

FIGURA 1  
*Interdependencia entre la gestión del Estado y el grado de violencia*



Fuente: Elaboración propia.

los derechos de propiedad (Rubio, 1998; Navarro y Pérez, 1991; Banco Mundial, 1997). Esto representa una alteración de la distribución de la riqueza y eleva, por consecuencia, los costos sociales.

### La emergencia de un nuevo Estado: costos presupuestales y la seguridad pública

El crecimiento de la delincuencia y la violencia se ha convertido en una fuerte presión social que incide en las políticas públicas y ha elevado el presupuesto federal en este rubro, y, ante la inseguridad y el clima de impunidad, surge la necesidad de restablecer la confianza, el orden y velar por el cumplimiento de las leyes. La violencia –una guerra de bandas por territorios y mercados– opera en ciudades, entidades, carreteras y otros sitios, sin duda, fuera del control del Estado. El Ejército y los cuerpos policiacos ofrecen, con dificultades, algunos resultados.



De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en 2009, la seguridad pública cumple una función esencial del Estado. Es frecuente preguntarse sobre su eficacia y si existe la asignación correcta de recursos a los programas de seguridad pública. Los recursos se orientan, sobre todo, a combatir la inseguridad, el crimen organizado, la prevención del delito y a los programas de apoyo entre instituciones gubernamentales, pero no dan cuenta ni garantizan un mejor desempeño de la fuerza pública.

No hay duda, el Estado y la seguridad pública guardan una relación estrecha. Federico Engels (1974) expresa que el Estado posee el rasgo de institución como *fuerza pública*. Señala que el Estado no es un poder impuesto desde fuera de la sociedad, sino producto de ella y refleja su grado de desarrollo. En su obra *El papel de la violencia en la historia*, Engels (1974a) sostiene que Alemania formó un “Estado policiaco” después de 1848, bajo el mandato de Otto von Bismarck; lo que fortalece la idea del uso de la violencia como práctica política. Por el contrario, el Estado queda ineficaz funcionalmente, en época actual, cuando el problema de la delincuencia se extiende y es difícil resolver, pues tiene implicaciones sociales y sistémicas de corrupción y peligrosidad.

Dentro de los programas de seguridad, se sostiene la importancia de capacitar y profesionalizar a la policía, con una marcada preferencia por cumplir con la vigilancia, prevención y otras funciones. Sin embargo, una mayor asignación de recursos federales no garantiza *de facto* un cuerpo policiaco de mayor calidad técnica. Por otra parte, la distribución de recursos no ha sido rápida en la construcción y remodelación de las cárceles federales.

Las políticas públicas de gasto de la actual administración pública se han concentrado, al margen de sus resultados, en programas gubernamentales para la prevención de delitos –evitar el uso de drogas prohibidas y llevar a cabo acciones de recreación y esparcimiento–. Se impulsaron los Centros Nueva Vida, adscritos a la Secretaría de Salud, el Programa Escuela Segura, de la Secretaría de Educación Pública, y el Programa de Rescate de Espacios Públicos, de la Secretaría de Desarrollo Social. No obstante, sigue habiendo una percepción de insuficiencia y falta de resultados contundentes que realmente reflejen avances.

### *Presupuesto y las funciones de seguridad pública*

En materia de seguridad pública, los recursos más cuantiosos fueron destinados a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), que entró en operación en el año 2001.

La SSP concentró las funciones de seguridad y vigilancia policiaca que estaban en manos de la Secretaría de Gobernación. De esta forma, el presupuesto público se tuvo que distribuir entre cuatro dependencias y un ramo administrativo: la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República, y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

El costo de la seguridad pública ha mostrado un alza importante en el periodo de 2000 a 2012. Los recursos totales asignados alcanzan los 162 100 millones de pesos corrientes en el 2012, lo que equivale a 1.1% del producto interno bruto (PIB), a diferencia del 0.8% del año 2000 (cuadro 1). Casi la totalidad de recursos quedan centralizados en dependencias del Ejecutivo federal: 95% se asigna a las dependencias de la administración central, mientras que el restante 5% es repartido casi en su totalidad a estados y municipios, a través del FASP, que también se ha incrementado de modo significativo.

En 2012, de los 154 700 millones de pesos asignados a las dependencias federales, 36% se destinó a la Secretaría de la Defensa Nacional, 26% a la Secretaría

CUADRO 1  
México: costo de la seguridad pública, 2000-2012  
(miles de millones de pesos corrientes)

Concepto	2000	2005	2010	2011	2012 <sup>a</sup>
Total de recursos a seguridad	47.9	60.2	133.0	139.4	162.1
(% del PIB)	0.8	0.7	1.0	1.0	1.1
Ramos de la administración pública centralizada	42.7	55.2	126.1	132.2	154.7
Secretaría de Gobernación	9.1	8.9	14.3	16.4	23.5
Procuraduría General de la República	4.4	7.6	10.7	12.0	15.4
Secretaría de Seguridad Pública	5.2 <sup>b</sup>	10.0	30.2	35.5	40.5
Secretaría de la Defensa Nacional	20.8	25.3	52.6	50.0	55.6
Secretaría de Marina	8.4	9.5	18.4	18.3	19.7
Ramos de aportaciones a entidades	5.2	5.0	6.9	7.1	7.4
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D. F. (FASP)	5.2	5.0	6.9	7.1	7.4

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años; y el *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*.

<sup>a</sup> Con base en recursos aprobados en el presupuesto.

<sup>b</sup> Dato de 2001.

de Seguridad Pública y el 38% restante se distribuyó a tres dependencias: la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Marina. Una política presupuestal contraria a la de los años 2000 y 2005, en que casi la mitad de los recursos federales se concentraban en la Secretaría de la Defensa Nacional.

Examinando los recursos presupuestales hacia seguridad pública se observó un considerable crecimiento anual a partir de 2005, pese a la caída del 1.4% anual entre 2000 y 2005. Hubo una tasa de crecimiento promedio anual de 9.6% en términos reales en el lapso 2005-2012 (cuadro 2). Esto se debió a las importantes alzas de recursos que se asignaron, principalmente, a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Secretaría de Gobernación.

En particular, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D. F., aunque presentó un ascenso de 0.6% anual entre 2005 y 2012, conservó el monto asignado en términos reales frente a otros años. Los recursos de este Fondo, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, se distribuyeron hacia las acciones de equipamiento, profesionalización, modernización

CUADRO 2  
Crecimiento del presupuesto en materia de seguridad pública

Concepto	Tasa anual de crecimiento real (%)	
	2000-2005	2005-2012 <sup>a</sup>
<i>Total de recursos a seguridad</i>	-1.4	9.6
<i>Ramos de la administración pública centralizada</i>	-0.9	10.2
Secretaría de Gobernación	-6.3	9.3
Procuraduría General de la República	5.2	5.1
Secretaría de Seguridad Pública	8.3 <sup>b</sup>	16.1
Secretaría de la Defensa Nacional	-2.0	6.4
Secretaría de Marina	-3.5	5.7
<i>Ramos de aportaciones a entidades</i>	-6.3	0.6
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D. F. (FASP)	-6.3	0.6

Fuente: Elaboración con datos de la SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años; y el *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*.

<sup>a</sup> Con base en recursos aprobados en el Presupuesto.

<sup>b</sup> Variación respecto de 2001.

e infraestructura en las entidades y el Distrito Federal, lográndose con ello una notable mejoría en los mecanismos de asignación de estos recursos federales.

Para 2012, la Secretaría de Gobernación cuenta con un presupuesto aprobado de 23 537 millones de pesos corrientes. De éstos, 18.9% se destinó al programa de subsidios en materia de seguridad pública a entidades, municipios y el Distrito Federal; 12.7% a programas de apoyos; 11.7% a servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional; 10.5% al mando único de policías; y el resto a otros programas y servicios.

En la Procuraduría, los 15 385 millones de pesos en 2012 fueron dirigidos, en su mayor parte, a sus más trascendentes programas de investigación y persecución de los delitos federales (56.6%) y a aquellos de la delincuencia organizada (14.7%), sin omitir los programas de delitos de terrorismo, acopio y tráfico de armas, secuestros, tráfico de menores y órganos, y a la reciente creación de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos.

La Secretaría de Seguridad Pública, durante 2012, dispuso de recursos aprobados por 40 536 millones de pesos. Esto refleja un crecimiento real a una tasa anual de 16.1% de 2005 a 2012. Del total de recursos, 49% se distribuyeron a operaciones de prevención del delito, 16.6% al sistema penitenciario y 15.8% a infraestructura para seguridad pública, entre otros.

Respecto a las fuerzas armadas, la Secretaría de la Defensa Nacional tuvo a su disposición un presupuesto de 55 611 millones de pesos. Pese a que esto representaba mayores recursos, 5% estuvo dirigido al programa de seguridad pública. Por su parte, a la Secretaría de Marina se le asignaron 19 676 millones de pesos, 35% fue destinado a diversos programas de seguridad pública.

### *La seguridad pública, presupuesto federal y sus efectos*

Por lo general, existe una conexión entre presupuesto federal y resultados en el combate a la delincuencia, pero en México no ocurre así, pues no hay una correlación suficiente entre el presupuesto federal y la disminución de los delitos. A mayores recursos, no necesariamente las instituciones arrojan mejores resultados, más bien al contrario: no se reducen los delitos; esto significa que, pese al crecimiento real de los recursos federales entre 2005-2012, paradójicamente, se registró un aumento considerable de la criminalidad.

Los cuerpos de seguridad y justicia no funcionan en la prevención del delito, y éste es estimulado por la impunidad y las penas. Según el Centro de Investigación

para el Desarrollo, existe 1.7% de probabilidad de que una persona que cometa un ilícito sea puesta a disposición de un juez. Ello da cuenta de un alto grado de impunidad y de la ineficiencia del sistema de justicia. Las penas y la edad se están revisando, a fin de que sirvan de castigo y se desaliente la criminalidad.

El crecimiento de los delitos, por consecuencia, ha implicado un ascenso importante de la población en las prisiones. Pero, a pesar del aumento del número de presos, no se ha visto un crecimiento real de la infraestructura para recibir a más delincuentes (Morales y Delgado, 2011). La sobrepoblación en los centros penitenciarios superaba 30% en promedio su capacidad instalada durante 2011. A esto se le suman otros problemas: instalaciones obsoletas, operaciones deficientes, ineficacia de los programas de readaptación y difíciles condiciones de reclusión.

## Una reorganización del Estado y los mercados, frente a la proliferación de la violencia

El problema no se reduce a elección de gobiernos, se requiere identificar y valorar su eficacia en la coordinación de las acciones y si hacen cumplir las leyes. En este sentido, se podría cuestionar la posición de mando y dirección del cuerpo gubernamental respecto a sus resultados. Para Aguilar (2007), existe una necesidad de que los gobiernos, no obstante ser elegidos libremente, se encuentren bajo la observación de los ciudadanos, se sometan a las leyes y sean respetuosos de las libertades políticas.

En la medida en que esto ocurre, los gobiernos ganan legitimidad, y se consigue que la naturaleza humana sea pacífica, inclinada a rehuir la crueldad y el desorden. En esta situación, Pinker (2003) manifiesta que el hombre pierde su naturaleza primitiva con una conducta ordenada, sujeta a innumerables reglas sociales.

No obstante ello, la sociedad reclama el uso de la fuerza pública contra la violencia como instrumento legítimo y coercitivo (Weber, 1946). Combatir la violencia lleva a la asignación de mayores recursos a los programas de seguridad pública, pero no brinda más tranquilidad. Suele ser fundamental que se perciban resultados y así bajar los índices de criminalidad. Pinker (2011) considera que la violencia disminuye en el mundo, toda vez que se construyen Estados, crecen las ciudades, hay cooperación y se generan oportunidades.

Hay muchas naciones que padecen una crisis de inseguridad, como en México, por un crecimiento de la violencia. Se extiende el desaliento y prolifera la desconfianza en los programas de seguridad pública, debido a:

- El crecimiento del desempleo y la pobreza
- La debilidad y la corrupción de los cuerpos policiacos
- El aumento de los niveles de impunidad e injusticia
- La alta concentración de población en grandes ciudades
- La pérdida de coordinación institucional

En muchas comunidades del país, los usos y costumbres han hecho posible la cooperación y el enfrentamiento del pueblo a la delincuencia. Para Sorel (2005), los actos de violencia se convierten en un retroceso a la barbarie, que sólo la educación impide que avance. No es suficiente elevar las penas y aplicar las leyes. La forma en que interactúan las personas cambia, se generan asociaciones, grupos de solidaridad y organizaciones civiles, que enfrentan los conflictos sociales y la proliferación de la delincuencia.

El avance de la inseguridad y de los altos índices de impunidad es un reflejo de que la justicia no se reparte igual y es limitativa. La ineficacia de las instituciones y la deficiente gestión del Estado ocasionan que los individuos se agrupen por lenguas, religiones, valores, costumbres, historias e instituciones. Esto marca a los pueblos, más que las diferencias ideológicas, políticas y económicas (Huntington, 2005). Ahora, los pueblos se distinguen por su forma de organizarse para enfrentar las bandas criminales y la delincuencia.

Las propias instituciones públicas han sido señaladas por su reiterada inclinación a servir a demandas clientelares y políticas. Los individuos desconfían de la política actual, por confusión, desconocimiento y hasta desprestigio de instituciones y sus prácticas (Attili, 2006). La legalidad y legitimidad del gobierno están asociadas a la capacidad de gobernar y se les conoce como *función directiva*, toda vez que el gobierno está perdiendo su poder de gestión (Aguilar, 2007), lo que debe ser atendido mediante nuevas reformas estructurales.

### *Nuevas instituciones, profesionales y no burocratizadas*

Las instituciones gravitan como instrumentos de salvación de sociedades “en-trampadas” y en crisis, así sea una de inseguridad. Los cuerpos policiacos no pueden atender el temor de los ciudadanos sólo con mostrar los rostros de los sospechosos y delincuentes, bajo el riesgo de acrecentar ese temor.<sup>5</sup> Para Merton

<sup>5</sup> En la película *Casablanca*, se advierte que la policía ya trabaja con sospechosos capturados *ex profeso* para cumplir un propósito.

(1964), estas disfunciones en las organizaciones son producto de las acciones burocráticas que finalmente se quedan en la inercia y la inoperatividad.

La no funcionalidad de las instituciones, por supuesto, genera problemas a la sociedad. La inseguridad, por consecuencia, es un problema no resuelto. Para Crozier y Tilliette (1996), las acciones y la actuación se dan a través de las instituciones y dentro de las mismas. Sin ellas una sociedad no podría transformarse. En esta lógica, la estrategia del Estado parte de reformas institucionales. Una sociedad no puede bloquearse, tal como lo afirman estos autores, quedando a merced de organizaciones burocratizadas.

La percepción de la violencia y la inseguridad nunca antes había sido de temor y angustia. Hay desconcierto en torno a la violencia que nos rodea. No es un asunto de mercados, sino de instituciones. El Estado y las instituciones públicas no pueden deslindarse de su principal función: dar seguridad. Ante la inercia del Estado, nadie se hace responsable ni parece que haya otros culpables directos, además de los delinquentes.

Al contrario de la teoría económica tradicional, las instituciones alcanzan un papel relevante y orientan el sentido de las políticas públicas. A medida que prolifera la delincuencia se generan fallas en los mecanismos de mercado, se producen repercusiones en el principio de igualdad de oportunidades y esto se extiende hacia los derechos de propiedad (Rawls, 1995; North, 1995; Roemer, 1998 y 2000). Si la sociedad no se siente protegida ante la violencia y la delincuencia, queda afectada la economía. En sociedades modernas, no se desea recurrir a los mecanismos clásicos del ejercicio del poder, lo cual implica revisar a fondo los sistemas de justicia, los cuerpos de policía y replantear las políticas públicas, a fin de que arrojen mejores resultados de gestión.

## Consideraciones finales

En cuanto a la problemática de la violencia y sus consecuencias en la economía, se identificaron elementos que pueden derivarse de la teoría económica en lo que se refiere a conductas racionales y de elección en un sistema de mercados. No obstante, se reconoce que sería un análisis limitado si no conlleva el empleo de instituciones y el reforzamiento de políticas públicas. Acorde con un ineficiente sistema judicial y una delincuencia en ascenso, gracias al alto grado de impunidad, sería equivocado, como ya se expuso, no pensar en nuevas políticas públicas que promuevan la eficacia de la administración y cambien a un sistema de igualdad de oportunidades. Debe eliminarse la estructura de estímulos a la delincuencia para que no siga sin castigo.

El funcionamiento del sistema de seguridad impone límites y desafíos, sobre todo de tipo presupuestal, frente al aumento de la violencia. El riesgo que se corre es que este sistema no sea la mejor opción. Cuando existen diversas presiones, toda vez que las instituciones que la integran no dan los resultados esperados, es necesario replantear las estrategias y una gestión pública, a partir de una administración pública, que tenga otras condiciones de organización, no burocratizada, y una actuación jurídico-institucional más eficiente.

Más allá de intereses públicos, se tiene que restablecer la tranquilidad social. En la actualidad se vive un clima de crisis de inseguridad, generada por el aumento de la violencia. Es indispensable otorgar prioridad a los programas que estén dando mejores resultados. Las dependencias deben ser estrictamente evaluadas por el desempeño de sus programas.

También es necesario emprender un conjunto de cambios en las estructuras y procesos organizacionales, que lleven a la mejora de la administración pública. En sus objetivos deben plantearse:

- a) Revalorar las políticas públicas que den resultados favorables: prevenir el delito y bajar los índices de criminalidad
- b) No descuidar la revisión de leyes ni el desempeño de las instituciones, a fin de que disminuyan los niveles de impunidad
- c) Las transferencias y subsidios destinados a programas de seguridad pública a entidades y municipios tienen que ser replanteados, tomando como base el nuevo esquema de mando único de la policía
- d) Llevar a cabo acciones que fortalezcan y reorganicen las instituciones de seguridad pública, para evitar la duplicación de funciones y revisar la estrategia de coordinación interinstitucional entre ellas

La situación actual de violencia e inseguridad ha llegado a tal grado que está afectando el clima de confianza y certidumbre en las decisiones de inversión; pone en riesgo la viabilidad del crecimiento futuro y la de generar empleos. La economía, aparentemente, pierde todo sentido lógico en situaciones de crisis e inseguridad. Deriva en conductas irracionales e inoperantes en la sociedad, lo que autorreproduce el ciclo de violencia-pobreza-temor: quiebras de negocios, emigración y mayor informalidad.



## Bibliografía

Aguilar, Luis F.

- 2007 “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, conferencia magistral presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 30 de octubre al 2 de noviembre, Santo Domingo, 15 pp.

Attili, Antonella (coord.)

- 2006 *¿Qué ha cambiado y cómo? Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

Banco Mundial

- 1997 “El Estado en el cambio mundial”, en *Informe sobre el desarrollo mundial*, Banco Mundial, Washington, D. C.

Bobadilla, José Luis, et al.

- 1995 *Medición de los costos de la violencia*, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D. C.

Briceño-León, Roberto y Rogelio Pérez (coords.)

- 1999 “La violencia en Venezuela: Dimensionamiento y políticas de control”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Documento de Trabajo R-373), noviembre, Washington, D. C., 70 pp.

Camacho Eduardo e Ixel González

- 2012 “El crimen causa cierre de empresas: Coparmex”, en *El Universal*, 4 de abril.

Consejo Nacional de Seguridad Pública y Secretaría de Seguridad Pública

- 2008 “Acuerdo 02/XXII/08”, en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero.

Crozier, Michel

- 1964 *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Madrid.

Crozier, Michel y Bruno Tilliette

- 1996 *La crisis de la inteligencia. Ensayo de las élites para reformarse*, Boletín Oficial del Estado/Ministerio de la Presidencia/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Cruz, José Miguel, et al.

- 1997 “La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores”, informe de investigación presentado al BID-Red de Centros de Investigación/Instituto Universitario de Opinión Pública (IUOP)/Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.

Durkheim, Émile

- 1996 *Las reglas del método sociológico*, Ediciones Coyoacán, México, 2a. ed.

Engels, Federico

1974 *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, t. III, Progreso, Moscú, pp. 203-352.

1974a *El papel de la violencia en la historia*, en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, t. III, Progreso, Moscú, pp. 396-449.

Fiorentini, Gianluca y Sam Peltzman (eds.)

1995 *The Economics of Organised Crime*, Center for Economic Policy Research/ Cambridge University Press, Cambridge.

Funsalud

1997 "La violencia en Ciudad de México: análisis de la magnitud y su repercusión económica", informe de investigación presentado al BID-Red de Centros de Investigación/Fundación Mexicana para la Salud/Centro de Economía y Salud, México.

Fuentes, Carlos

1992 *El espejo enterrado*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

Hofstetter, Marcel

1998 "La violencia en los modelos de crecimiento económico", en *Revista de Economía*, vol. 1, núm. 2, noviembre, pp. 67-77.

Huntington, Samuel

2005 *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona.

Landreth, Harry y David Colander

1998 *Historia del pensamiento económico*, Compañía Editorial Continental, México.

Maslow, Abraham

1970 *Motivation and Personality*, Harper and Row, Nueva York.

Marx, Carlos

1978 *Contribución a la crítica de la economía política*, Ediciones Quinto Sol, México.

Merton, Robert K.

1964 *Teoría y estructura sociales*, FCE, México.

Morales, Gabriela y Ranulfo Delgado

2011 "Delincuencia y seguridad pública en México", Nota informativa notacefp/024/2011, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2 de junio, 4 pp.

Navarro, Juan y Rogelio Pérez

1991 *Seguridad personal: Un asalto al tema*, Ediciones IESA, Caracas.

North, Douglas

1995 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

Pareto, Vilfredo

- 1991 *Fundamentos de la economía moderna*, Instituto Politécnico Nacional (IPN)/ Colegio Nacional de Economistas, México.

Pastor, Marialba

- 2008 *Nueva historia mundial*, Santillana, México.

Pinker, Steven

- 2003 *La tabla rasa. La negación moderna de la naturaleza humana*, Paidós Ibérica, Barcelona.
- 2011 *The Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined*, Viking, Nueva York.

Rawls, John

- 1995 *Teoría de la justicia*, FCE, México.

Roemer, John

- 1998 *Igualdad de oportunidades*, Harvard University Press, Cambridge.
- 2000 "Variantes de la igualdad de oportunidades", en *Fractal*, vol. V, núm. 16, enero-marzo, pp. 151-172.

Rosen, Harvey S.

- 2002 *Hacienda pública*, McGraw-Hill, España.

Rubio, Mauricio

- 1995 "Crimen y crecimiento en Colombia", en *Coyuntura Económica*, vol. XXV, núm. 1, pp. 14-41.
- 1997a "La violencia en Colombia. Dimensionamiento y políticas de control", informe de investigación presentado al BID-Red de Centros de Investigación/Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)-Universidad de los Andes, Bogotá.
- 1997b "Los costos de la violencia en Colombia", Documento CEDE 97-07, Bogotá.
- 1998 "Los costos de la violencia en América Latina. Una crítica al enfoque económico en boga", trabajo presentado en el "Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano. Haití y República Dominicana", San Salvador, 2 a 4 de junio, 27 pp. <<http://www.ops.org.bo/textocompleto/ivi27768.pdf>> [4 de julio de 2012].

SHCP

- 2000-2008 *Presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- 2010 *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2011*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

- 2011 *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, México <<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2012/index2.html>> [17 de abril de 2012].
- Simon, Hebert
- 1957 "A Behavioral Model of Rational Choice", en *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Wiley, Nueva York.
- 2001 "¿Por qué la administración pública?", en *Revista de Economía Institucional*, núm. 4, pp. 119-122.
- Sorel, Georges
- 2005 *Reflexiones sobre la violencia*, prefacio de Isaiah Berlin, Alianza Editorial, Madrid.
- Waldmann, Peter
- 2003 *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Weber, Max
- 1946 "Politics as a Vocation", en Hans Heinrich Gerth y Charles Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Oxford, pp. 77-128.
- 1964 *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, vol. I, FCE, México.
- 1987 *Ensayos sobre sociología de la religión*, t. I, Taurus, Madrid.
- 2004 *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, FCE, México.
- Wicksell, Knut
- 1934 *Lectures on Political Economy*, Macmillan, Nueva York.
- World Bank
- 1997 "Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean", trabajo presentado en el Seminario The Challenge of Urban Criminal Violence, IABD, Río de Janeiro, marzo.